

## ニューディール財政と均衡予算主義

土 生 芳 人

### は じ め に

ニューディール政府が景気の回復を重要な政策課題としていたことは周知のとおりであるが、この政府がその課題の達成に成功したとはいえることができない。たとえば失業率でみると、1930年代には最低の年（1937年）でさえ14%を越えている。比較すれば、1920年代の失業率は最高の年（1921年）でも11.9%にとどまるのである。景気回復の指標についていう限り、ニューディールの記録が成功というより、失敗とみなされるべきものであることに疑問の余地はない。

それでは、なぜニューディール政府は、景気回復の達成に成功することができなかったのでしょうか。これについては無論、幾つもの理由が挙げられねばならないであろうが、ルーズベルトをはじめとするニューディール当局者たちの多くが均衡予算主義の考えに強く捕われており、それによって現実の財政政策の展開が制約され、当時の財政が十分な景気刺激効果を持つものになりえなかったという関連を重視することが必要であると考えられる。小論は、そうした関連を明確にすることを意図して行われる作業の一部である。

以下ではそのような意図のもとに、ルーズベルトがいかなる財政観を持ち、また、それがニューディール財政のあり方をどのように規定したかを明らかにする目的でもって、毎年の予算教書その他の資料の検討と、現実の支出・租税政策の展開の追跡を行っていく。さらにそれに基づいて、景気政策的観点からみた場合ニューディール財政の性格をどのように考えるべきかについ

て、私見の提示を試みる。なおその他に、このような財政観の背後にあった事情は何か、また、それに制約されたニューディール財政が現実を果たした景気回復効果はどの程度のものであったか、といった問題の考察が必要であるが、紙幅の制約もあり、これについては稿を改めて論じること<sup>(1)</sup>にしたい。

## 1 均衡予算目標の維持

ルーズベルトの財政観は1937年までとその後とではある程度変化している。一口でいえば、1937年までは均衡予算主義によって強く支配されていた。その後は赤字財政のメリットをかなりの程度認めるようになる。ここではまず1937年までの時期について、大統領就任前後の演説や毎年の予算教書などによりながら、彼が財政についてどのような考えをもっていたか、とくに予算の赤字についてどう考えていたかを追ってみよう。

最初の大統領選挙前後のルーズベルトが強固な均衡予算主義者であったことはきわめて明瞭である。まず選挙演説のなかから、二、三の文言を拾ってみよう。1932年夏の民主党大会で大統領候補の指名を受けた後の最初のラジオ放送（7月30日）で、彼は、「赤字を止めよう。……どんな政府でも、どの家庭とも同じように、1年なら収入を多少上回る程度の支出をすることはできる。しかし、こうした習慣の持続が救貧院行きを意味することは諸君も私も知るとおりである<sup>(2)</sup>」と語っている。ここに見られるのは、財政の赤字も

---

(1) 小論はニューディール財政をわれわれの関心にしがたって取り上げたものであって、その全面的分析を試みたものではない。ニューディール財政全般については、森恒夫『現代アメリカ財政論』日本評論社、1979年、第3章が、その支出政策と租税政策については、加藤榮一「ニューディール財政の成果と限界（一）、（二）」（『社会科学研究』第26巻第5号、第27巻第3号、1975年、1976年）が、州および地方の財政については、林健久『ニュー・ディールと州・地方財政』立正大学経済研究所、1969年、がそれぞれ詳しい。

(2) F. D. Roosevelt, *The Public Papers and Address of Franklin D. Roosevelt*, New York: Random House, vol. 1, 1938, pp. 662—3.

家計の赤字と同様、破滅を招くという財政観である。同年9月のアイオワ州スー市での演説では「私は現政府をわが国史上、平時最大の支出をする政府であるという理由で非難する<sup>(3)</sup>」と述べてフーバー政府を攻撃し、同年10月のピッツバーグでの演説では「私は連邦支出の削減をこの選挙戦のもっとも重要な手段の一つとみている<sup>(4)</sup>」と言って経費節減への並なみならぬ決意を示した。選挙運動の全期間を通じて、ルーズベルトが強固な財政緊縮論者、赤字反対論者として立ち現われていたことに議論の余地はない。

同様の姿勢は、大統領就任後7日目の1933年3月10日に議会に提出された特別教書にも示されている。ここでルーズベルトは「リベラルな政府がその放漫な財政政策のゆえに破滅した例はあまりに多い。われわれはこの危険を避けねばならない。この問題は悠長に取り組んでいたのでは間に合わない<sup>(5)</sup>」と述べ、「節約法」(the Economy Act)の早急な制定を要請する<sup>(6)</sup>。そして、これに基づいて公務員給与の15%引下げと退役軍人年金の10%減額を実施する。このような節減が行われれば「1年以内に政府収入は十分、政府支出を賄うに足るものとなるであろう<sup>(7)</sup>」というのが、この教書で述べられた見通しであった。

現実の事態がこの見通しどおりに進展しなかったのはむしろ当然である。大量の失業と所得の急落が政府に多額の救済費の支出を強いて経費規模を急膨脹させる一方で、同じ状況がこれに見合う増税を行うことを政治的に不可能にしていたので、財政の赤字の増大は不可避であった(第1表)。1年以内

(3) *Ibid.*, p. 761.

(4) *Ibid.*, p. 809.

(5) Roosevelt, *op. cit.*, vol. 2, 1938, p. 50.

(6) この時のルーズベルトの演説について、ストゥデンスキとクロスは「19世紀中期のグラッドストンの演説のあるものを思いおこさせるような言葉使い」と形容している(P. Studenski and H. E. Kross, *Financial History of the United States*, 2nd ed., New York, 1963, p. 403)。

(7) Roosevelt, *op. cit.*, p. 51.

第1表 連邦政府の収入と支出

(単位:100万ドル)

	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
収 入 (a)	2,080	3,116	3,800	4,116	5,029	5,855	5,165	5,387
支出Ⅰ (b)	3,864	6,011	7,009	8,666	8,177	7,239	8,707	8,998
支出Ⅱ (c)	4,325	6,371	7,583	9,069	8,281	7,304	8,765	9,127
b - a	1,784	2,895	3,209	4,550	3,148	1,384	3,542	3,611
c - a	2,245	3,255	3,782	4,953	3,253	1,450	3,601	3,740

(注) (1) 年次は表示の年の6月末日に終る1年。

(2) 支出Ⅰは公債償還費を含まず、支出Ⅱはそれを含む。

(資料) *Annual Report of the Secretary of the Treasury of the State of the Finances for Fiscal Year Ended June 30, 1940*, Washington, 1941, pp. 628—9, 632—3.

に予算の均衡を回復するという展望は、こうして全くの夢物語と化したのであるが、にもかかわらずルーズベルトにとって、均衡財政があるべき財政の姿であり、早急に復帰すべき目標である点に変わりはなかった。毎年の予算教書にそれが示されている。

1934年1月3日の予算教書では、1934年度(1933年7月～1934年6月)の支出は106億ドルにのぼり、収入は33億ドルに過ぎず、赤字は73億ドルにも達するであろうと予測された。第1次大戦末期の2年間を除けば、アメリカ財政史上、例をみない巨額の赤字である。しかし、今後この赤字を急速に減少させていき、第3年目の1936年度には予算の均衡を回復できるよう措置しなければならないというのが、これに対するルーズベルトの態度と決意であった。「当年度の収入に対する支出の超過は70億ドルを越える。来年度の収入に対する支出の超過は20億ドルになる見込みである。回復の第3年目には明確な均衡予算を確保できるよう計画し、それ以後引き続いて公債の償還に努めるのがわれわれの責務である。」<sup>(8)</sup>

ルーズベルトは同じ教書のなかで、「われわれがこれまでみてきた景気的好

(8) Roosevelt, *op. cit.*, vol. 3, 1938, p. 20.

転が累積していくためには、現在への確信と将来への信頼の土台を築くことが必要である。この土台の基石となるのは政府の良い信用 (the good credit of the Government)<sup>(9)</sup> である」と語っている。政府の良い信用は均衡財政への復帰を不可欠の前提とするというのが、当時の一般の理解の仕方であった。ルーズベルトにとって、そしておそらく他の多くの人々にとっても、予算の均衡は真の景気回復のための不可欠の条件にほかならなかったのである。

財政収支の動向は景気の動向に大きく左右される。景気の回復の順調な進行は租税収入を大幅に増大させ、他方で救済支出の削減を可能にし、均衡予算への接近を容易にするのに対して、景気の停滞は逆の結果をもたらさざるをえない。景気回復は1934年には、期待されたように順調には進まなかった。工業生産指数 (1935～39年平均=100) でみると、それは1933年3月の54から34年3月の79に上昇したのち、34年後半、大きく落ち込み、年末にはかなり持ち直すものの、12月でなお77という同年3月を下回る水準にとどまるのである。<sup>(10)</sup> 1935年1月3日提出の予算教書は、こうした状況に規定されて暗い調子のものにならざるをえなかった。回復第3年目には均衡予算に復帰するという前年度教書にみられた楽観的展望は影を潜め、代って、当年度 (1935年度) については43億ドル、36年度についても38.9億ドルもの赤字が予想されねばならなかったのである。<sup>(11)</sup>

1934年と対照的に、35年と36年のアメリカ経済はほぼ順調といってよい回復を示す。工業生産指数は34年12月の77から35年12月には96へ、そして36年12月には116へと大きく伸びている。36年1月3日の予算教書における「政府の財政は過去7年間で最善の状態にある。……政府の信用は最高の状態にある。……われわれの政策は成功しつつある。数字がそれを証明している」<sup>(12)</sup>

(9) *Ibid.*, p. 24.

(10) *Federal Reserve Bulletin*, Aug. 1940, p. 765.

(11) Roosevelt, *op. cit.*, vol. 4, 1938, p. 34.

(12) Roosevelt, *op. cit.*, vol. 5, 1938, pp. 20—1.

という楽観的論調は、それを反映したものである。しかし同時に、こうして均衡予算への復帰の見通しが強まりつつあるなかで、それをおくらせる恐れのある措置を議会がとることのないようこれを強く戒めて次のように言っていることにも、併せて注意しておく必要があるだろう。

「もし議会が、次の会期に、この予算案にまだ計上されていない追加負担を国庫にかける法律を制定するのであれば、その負担を賄うための増税が必要であると私は強く主張する。われわれが不況から脱しつつあるとき、その費用を償うべき追加収入を準備するのでない限り、政府に対していかなる新事業をも付加しないことが重要である。<sup>(13)</sup>」

景気回復のいっそうの進行を反映し、1937年1月5日の予算教書の調子はさらに楽観的となっている点が印象的である。この教書は次のような自画自賛の言葉で始まっている。

「不況と戦い、多くの必要な改革を始めるために過去4年間に開始された諸計画は多額の貨幣を必要としたが、そこから得られた利益はその全コストをはるかに越えている。われわれは間もなくこれらの計画の全利益を苅り取るであろうし、また同時に、公債償還のための財源をも含めて均衡予算を達成することになるであろう。」<sup>(14)</sup>

ここでルーズベルトは「まもなく……均衡予算を達成することになるであろう」という注目すべき展望を語るのであるが、併せて留意を要するのは、それにすぐ続けて、「過去4年間の連邦政府の財政プラン」は第1に「経済の活力をうまく回復させること」、第2には「永続的価値ある新たな利益をアメリカ国民に得させること」という二つの目的を持つものであったが、「これらの目的はいずれも健全な財政政策 (a sound financial policy) のもとで達成できるものである」<sup>(15)</sup>と述べている点である。「健全な財政政策」が何を意味するかについての説明はここにはないが、当時の通念に照らしてみれば

(13) *Ibid.*, p. 24.

(14) *The Budget of the United States Government for the Fiscal Year Ending June 30, 1938*, Washington, 1937, p. v.

(15) *Ibid.*, p. v.

ば、それが均衡財政を指したであろうことは疑う余地がない。1937年のルーズベルトは均衡予算への復帰を目前に予想しつつ、その均衡予算のもとでこそ「経済の活力をうまく回復」させ、真の景気回復を達成することが可能になると考えていたことが明瞭である。均衡財政が財政のあるべき姿であり、経済の真の回復に必要な要件であるとする考えは、この時点でも変わっていない。

ニューディール財政はそれまでの平時財政にほとんど例をみない多額の赤字を長年にわたって出し続けた財政であったが、以上に示されているように、かといって、赤字財政がニューディール政府によって肯定的に評価されたり、景気回復に対して積極的な意義をもつものとして容認されていたわけではない。望ましく、かつ景気の真の回復を可能にするのは均衡財政であって赤字財政ではないというのが、1937年頃までルーズベルトが変わることなく持ち続けていた考えであった。財政の赤字は彼にとって、救済支出その他のために当面不可避であるにしても、意図されたり計画されたりするべきものではなく、早急に克服されるべき憂うべき状態にほかならなかった。その点はすでに、多くの研究者やルーズベルトの伝記作者たちによっても指摘されている。そのうちの若干を引用してわれわれの議論の補強に役立てよう。

「少なくとも1937～38年の景気後退期までの政府債務は、赤字支出によって景気を回復させようとする意識された目的によるよりも、農民、家主、事業家または失業者に直接の救助を与えようとした政策の偶然の結果であった。赤字支出については経済学者が一行も触れなくても、われわれは同様の政策を採ったであろうと思われる<sup>(16)</sup>」とコルムは述べている。キンメルも「初期ルーズベルト時代〔1933～37年〕の赤字は計画された赤字ではなかった。……むしろ赤字は、援助と回復の必要を賄うことを共通の目的として行われた広

(16) G. Colm, Fiscal Policy, in S. E. Harris (ed.), *The New Economics*, New York, 1947, pp. 450—1. 日本銀行調査局訳『新しい経済学Ⅱ』東洋経済新報社、1949年、302ページ。

範なさまざまな政策の財政的衡撃の反映であった<sup>(17)</sup>」と言っている。「赤字は意図されたものではなく、公言された政府の政策の失敗から生じたものであって、その達成から生じたのではない<sup>(18)</sup>」というのはポッターの指摘である。

有名な伝記作者シュレジンガーも「1934年と1935年にニューディールは知らず知らずのうちに支出政策を実行していた。赤字は状態を示しており、理論を示していなかった。実際におこっていたことはいろいろの緊急目的のための急激な支出であった」と述べ、さらに側近の顧問、スタンリー・ハイ (Stanley High) が1936年に「彼 (ルーズベルト) の改革立法のなかで、予算を実際に均衡させることほど彼を満足させるものがあったかどうか、私は疑問に思う<sup>(19)</sup>」と書いていることを伝えている。「一つの経済問題についてルーズベルトは執拗な執着と首尾一貫性を示した。それは予算を均衡させることであった。勿論彼が予算を均衡させたというのではないが、しかしそれは彼の財政政策の中心目標であり続けた<sup>(20)</sup>」というの、もう一人の著名な伝記作者ジェームズ・マグレガー・バーンズの見解である。もうこれ以上の引用を重ねなくても、1937年頃までのルーズベルトが強い均衡予算主義者であったとみる点で多くの意見が一致していることは、十分、示されたといってよいであろう。

さて、予算についてのこうした考え方は当然、ニューディール財政のあり方を、その支出政策と租税政策の両面にわたって強く制約したはずである。

---

(17) L. H. Kimmel, *Federal Budget and Fiscal Policy 1789—1958*, Washington, 1959, pp. 182—3.

(18) J. Potter, *The American Economy between the World Wars*, London, 1974, p. 142.

(19) A. M. Schlesinger, Jr., *The Age of Roosevelt*, vol. 3, *The Politics of Upheaval*, London, 1960, pp. 407—8. 中屋健一監修訳『ローズベルトの時代Ⅲ』ペリかん社, 1966年, 345ページ。

(20) J. M. Burns, *Roosevelt: The Lion and the Fox*, New York, 1956, p. 323, cited in H. Stein, *The Fiscal Revolution in America*, Chicago, 1969, p. 43.



以下、順次それをみよう。

## 2 均衡予算主義による制約

第1表でみたように、アメリカ連邦政府の財政支出はニューディール政府のもとで急膨脹を遂げ、その財政赤字もまた急増したが、これは、ニューディール政府が放漫な支出政策をとった結果として生じたものではなかった。むしろ逆に、極力、支出規模の膨脹を抑制するための努力が行われたにもかかわらず生じた結果であった。以下、ニューディール財政支出の代表と目される救済支出を例にとりて、その点を明らかにしていきたい。ここで救済支出を代表というのは、それがこの時期の政府支出増加のもっとも大きな部分を占める経費であったからにほかならない（第2表）。

ニューディール政府の救済活動は、大きな流れとしては、FERA（Federal Emergency Relief Administration 連邦緊急救済局）を中心とする救済活動から WPA（Works Progress Administration 雇用促進局）を中心とする救済活動へという変化を示す。その点は第3表からも窺えるとおりである。他に一時、CWA（Civilian Works Administration 民間事業局）が重要な

第2表 不況関係費とニューディール財政支出の増加（年平均）（単位：100万ドル）

	1930～33	1934～40	増 加
(1) 不況関係費			
救 済 費	88 ( 2.3)	2,165 (27.7)	2,077 (52.9)
農業調整費	0 ( 0.0)	661 ( 8.4)	661 (16.8)
公共事業費	395 (10.1)	865 (11.1)	470 (12.0)
小 計	483 (12.4)	3,691 (47.1)	3,208 (81.7)
(2) そ の 他	3,241 (87.8)	4,139 (52.9)	718 (18.3)
(3) 合 計	3,904 ( 100)	7,830 ( 100)	3,926 ( 100)

(注) 公債償還費は含まない。

(資料) 1930～32年のデータは *Annual Report of the Secretary of the Treasury*, 1937, p. 354, 1933～40年のデータは *ibid.*, 1940, pp. 29, 652—3, による。ただし両者の経費計上方法には多少の差異がある。

第3表 連邦救済支出の推移

(単位:100万ドル)

	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
R F C	298.1	0.5	-0.9	-1.3	-13.3	-0.3	—	—
F E R A	37.9	707.4	1821.0	495.6	12.4	4.4	1.7	0.5
C W A	—	805.1	11.3	0.7	0.3	0.2	0.2	—
W P A	—	—	—	1228.1	1830.8	1421.3	2161.5	1477.5
N Y A	—	—	—	35.5	65.6	51.2	78.1	94.6
C C C	14.2	331.9	435.5	486.3	385.8	326.4	290.4	283.2
その 他	—	—	—	46.8	94.3	65.7	69.8	50.4
合 計	350.2	1844.9	2267.0	2291.7	2375.9	1869.0	2601.6	1906.4

(資料) *Annual Report of the Secretary of the Treasury, 1940, p. 26.*

役割を果たした時期があるが、ごく短期間の活動であったので、ここでは言及しないでも差支えないであろう。<sup>(21)</sup>

FERAは1933年5月、連邦緊急救済法に基づき、主として大量の失業者に救助を与える目的でもって設置された機関である。貧民救助の活動は大恐慌以前から地方政府によって、あるいは民間慈善団体の手を通じて、細ぼそながら行われてきていたが、これは主に老人、子持ちの母親、精神的・肉体的欠陥者などの雇用不能な貧民を対象とするもので、労働能力のある失業者を対象としたものではなかった。労働能力ある身体健全な者は自助の原則にしたがって自活の道を歩むべきで、安易に公的扶助に頼ることは許されないと<sup>(22)</sup>いうのが、長く維持されてきた考え方であった。しかし、大恐慌は1000万人

(21) CWAは1933年11月、その年の冬を乗り切るための文字通り臨時の機関として設置された。1934年1月には400万人を越える失業者を雇用したが、3月以降、急速に活動を縮小し、7月には公式に閉鎖された(A. E. Burns and E. A. Williams, *Federal Work, Security, and Relief Programs*, Washington, 1941 (Da Capo, 1971), pp. 29—31)。

なお、ニューディールの救済活動については、小松聡「ニュー・ディールの失業救済計画(一)、(二)、(三)」(『筑波大学経済学論集』第2～4号、1979年2～10月)が詳しい。

(22) Cf. Burns and Williams, *op. cit.*, chap. 2.

をはるかに越える失業者の大群を生みだすことによって、救貧問題の意味と焦点を一挙に変えた。いまや、この大量の失業者をどのようにして救済するか、それが救貧問題の中心的な、かつ早急に対処を要する喫緊の課題となったのである。これに対処する能力は、すでに半ば破産状態にあった州や地方の政府にはなかった。それこそが、衆望を担って登場してきたニューディール新政府がまず取り組まねばならない課題だったのである。

FERA 当局の主な仕事は、救済目的の補助金を州政府を通して地方政府に配分することであった。州政府は FERA から補助金を受け取り、これに州の資金を加えて地方に配付し、地方政府はこれにさらに地方の資金を加えたうえで主として「一般救済計画」のために支出するというのが、その仕組みである。<sup>(23)</sup>一つには救済活動は伝統的に地方や州によって行われてきたという理由から、いま一つには既存の機関を利用して早急に救済を行う必要があったところから、FERA による救済計画を実際に立案・実施する権限は州と地方の政府に任されていた。給付の水準は平均 1 家族、月当りで 17 ドルから 29 ドルと著しく低く、救済件数も 1000 万人を越えた当時の失業者数に比べればその半数にも満たない乏しいものであった（第 4 表）。しかし、いまはその点が問題なのではない。それは別としても、FERA の救済活動には連邦政府の目からみて次のような重大な難点が含まれていたことが見落とせない。

FERA による救済の方法には大別して、仕事をさせて救助を与える雇用救済 (work relief) と、仕事なしに救助を与える直接救済 (direct relief)

(23) 「一般救済計画」のほかに特定のグループ、たとえば失業教師、困窮学生、貧農、移動民などを対象とした「特別計画」があったが、後者の占める割合は小さく、件数でいってせいぜい数%にとどまっている (U. S. Federal Works Agency, *Final Statistical Report of the Federal Emergency Relief Administration*, Washington, 1942 (Da Capo, 1972), pp. 46, 60)。

(24) ちなみに、当時、工業労働者の平均収入は週当りで 17.7 ドル (1933 年) ないし 22.3 ドル (1935 年) という水準であった (*Survey of Current Business*, Oct. 1936, p. 17)。

第4表 FERAの救済活動

	1933	1934		1935	
	後半	前半	後半	前半	後半
救 済 件 数 <sup>(1)</sup>					
家 族	3,137	3,246	4,115	4,432	3,087
単 身 者	434	590	695	875	649
合 計	3,571	3,836	4,810	5,307	3,736
救 済 支 出 <sup>(2)</sup>					
直 接 救 済	225 (60.4)	304 (55.7)	352 (37.9)	428 (38.5)	407 (56.8)
雇 用 救 済	117 (31.4)	126 (23.0)	332 (35.7)	375 (33.7)	141 (19.7)
そ の 他	31 (8.2)	116 (21.3)	245 (26.4)	310 (27.8)	168 (23.5)
合 計	373 (100)	546 (100)	929 (100)	1,112 (100)	716 (100)
救済支出の財源 <sup>(2)</sup>					
連 邦 資 金	222	354	709	857	503
州・地方資金	152	192	220	255	213
合 計	373	546	929	1,112	716
1 家族月当り 平 均 支 給 額 <sup>(3)</sup>	17.29	20.44	26.29	28.96	26.47

(注) (1) 月平均件数。単位：1000。

(2) 単位：100万ドル。

(3) 単位：ドル。

(資料) *Statistical Abstract of the United States 1936*, p. 334より算出。

の二つがあった。連邦政府は当初から、直接救済は労働意欲を減退させ、労働能力を損なうという理由から、失業者に対する救済はできるだけ雇用救済によるべきであるという方針を打ち出していた。<sup>(25)</sup>資本主義はもともと身体健全で労働能力ある者が公的扶助に頼って生きていくことに寛容ではありえない

(25) 小松、前掲論文 (一)、70—71ページ。なお、1935年のことになるが、ルーズベルトは同年1月の年頭教書で、直接救済は「人間労働の麻酔剤で微妙な破壊物である。……連邦政府はこうした救済の仕事から手を引かなければならないし、また手を引くだろう」と述べて、その長期化に強く反対している (Roosevelt, *op. cit.*, vol. 4, pp. 19—20)。

のであって、連邦政府の方針もそれを反映したものであったと理解できる。だが、この方針は州や地方の政府によってはなかなか守られなかった。直接救済は資材費を要せず、また事業の計画・実施の面倒もなかったところから、州・地方政府は安上りで簡便な救済方法としてこれに執着し、その結果、救済費の多くの部分が直接救済に振り向けられ（前表）、失業者の多数が直接救済によって救助されることになっていたのである。これを改めるためには、救助計画の立案・実施の権限を州・地方政府から連邦政府自身の手に移すほかなかった。こうして、FERA を中核としたニューディール初期救済体制の抜本的再編が不可避の課題となってくるのである。

1935年4月の緊急救済支出法の制定、それに基づく同年5月のWPAの設置、同年8月の社会保障法の制定、同年末のFERA閉鎖などによって、ニューディールの救済政策は大きな変化を遂げる。変化の主な内容は二つあった。<sup>(26)</sup> 一つは、雇用不能者の救助の責任がこの国の伝統的慣行にしたがって再び州および地方に戻されたことであり、いま一つは、雇用可能な失業者の救助が連邦政府の責任とされたことである。この後者の責任を果たすための中核機関として設置されたものがWPAであった。

WPAの救済活動のあり方は、もっぱら雇用による救済である点と、連邦政府機関であるWPA自身が主体となって事業を行うという2点において、FERAのそれと根本的に異なっていた。連邦政府自身が事業主体として乗り出すことによって、公的雇用の拡大による失業者救済という課題を有効に果たそうとしたのが、このWPA設置の趣旨であった。

それにさきだって、救済活動をどのように再編すべきかをめぐって政府内部に激しい意見の対立があったことが知られている。<sup>(27)</sup> 内務長官で、1933年夏

(26) Burns and Williams, *op. cit.*, chap. 6.

(27) Schlesinger, *op. cit.*, vol. 3, pp. 264—8. 訳, Ⅲ, 230—3ページ; L. V. Chandler, *America's Greatest Depression 1924—1941*, New York, 1970, pp. 193—4.

新設の PWA (Public Works Administration 公共事業局) 局長を兼務していたハロルド・イッキーズ (Harold Ickes) は、事業計画自体の経済的価値を重視し、長期の公共事業計画に固執する。これに対して、FERA 局長のハリー・ホプキンズ (Harry Hopkins) は失業者の早急な一掃を重視し、設備・資材費への支出が少なくてすむ雇用救済を主張した。<sup>(28)</sup> 大統領は「最少限の政府支出によって最大多数の人々に最大量の仕事を与える見込みのある計画」という観点からホプキンズ案に軍配をあげ、その採用を決定する。<sup>(29)</sup> こうした経緯をへて WPA が作られ、ホプキンズがその局長に任命されることになるのである。

WPA の救済事業については守られるべき原則が幾つか定められていたが、当面、注目を要するのは次の二つである。第 1 は、支出されるべき貨幣の大部分が賃金の支払いに充てられねばならないとされていた点である。<sup>(30)</sup> 第 5 表

第 5 表 WPA の支出 (1935年 6 月～1940年12月) (単位：100万ドル)

	WPA 資金	スポンサー資金	合 計
総 額	8,411 ( 100)	2,080 ( 100)	10,491 ( 100)
人 件 費	7,485 (89.0)	349 (16.8)	7,834 (74.7)
非 人 件 費	926 (11.0)	1,731 (83.2)	2,657 (25.3)

(資料) Burns and Williams, *op. cit.*, p. 138.

(28) イッキーズ案では支出の70%が資材へ、30%が賃金に配分されていたのに対して、ホプキンズ案では支出の75%が賃金へ、残る25%が資材および非労働コストへ割り当てられていた (Schlesinger, *op. cit.*, p. 266. 訳, 232ページ)。

(29) イッキーズは公共事業には間接的な経済的利益があると主張して大統領を説得しようとしたが、ルーズベルトはこの意見に耳を傾けなかったばかりでなく、PWA の廃止さえ主張した (W. E. Leuchtenburg, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal 1932-1940*, New York, 1963, p. 133. 陸井三郎訳『ローゼベルト』紀伊国屋書店, 1968年, 107-8 ページ)。実際には PWA は廃止されなかったばかりでなく、30年代末にはその支出が増加さえするが、それでもなお WPA の支出にくらべると桁違いに小さかった。Cf. *Annual Report of the Secretary of the Treasury 1940*, p. 28.

(30) Roosevelt, *op. cit.*, vol. 4, p. 135.

をみると、この原則は実際にもよく守られていたことがわかる。1935年6月から40年末までの期間でいって、WPA計画による全支出の75%が、そして州・地方政府の負担分を示すスポンサー資金を除いたWPA資金だけでは実に89%が、人件費に使われている。第2は、WPAの賃金水準が民間雇用のそれより低くなければならないという原則である。<sup>(31)</sup>一人当たりの雇用コストを低く抑えると同時に、WPA労働者にできるだけ早く民間雇用に復帰するように促し、それによってWPAの財政負担を可能な限り軽減しようというのが、その背後にあった意図であった。この原則もまたよく守られている。第6表にあるように、WPA労働者の平均賃金は、PWA労働者、民間製造業労働者のどちらにくらべてみても格段に低い。いずれにしても、最少の財政支出による最大人数の雇用というWPA設置の当初の趣旨は、その実際の計画に

第6表 WPAとPWAの雇用数と平均賃金

	W P A			P W A		製造業労働者 時間当り収入 (セント)
	平均雇用数 (1000人)	時間当り収入 (セント)	月収 <sup>(1)</sup> (ドル)	平均雇用数 (1000人)	時間当り収入 (セント)	
1933				121 <sup>(2)</sup>	53.4 <sup>(2)</sup>	49.1
34				444	58.9	58.0
35	1,092 <sup>(2)</sup>	43.3 <sup>(2)</sup>		325	69.0	59.9
36	3,062	46.3	45.9	268	76.8	61.9
37	2,141	52.0		159	81.9	69.5
38	2,927	49.7	52.4	111	83.5	71.6
39	2,436	45.5		233	88.2	72.0
40	1,941	43.1	50.8	62	98.4	73.9

(注) (1) 前年12月から表示の年の2月までの3か月の収入の平均。

(2) 7月から12月までの平均。

(資料) *Statistical Abstract of the United States 1942*, pp. 406—7 ;  
*Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1957*, 1960, p. 94; Howard, *op. cit.*, p. 182.

(31) D. S. Howard, *The WPA and Federal Relief Policy*, New York, 1943 (Da Capo, 1973), pp. 165—7.

も強く貫徹していたといえるのである。

必要とされる公的雇用の拡大は、WPA方式によっても可能であるし、PWA方式によっても可能である。両者の著しい相違は、WPA方式のほうがPWA方式にくらべてはるかに財政負担が少なくてすむという点である。そしてそれこそが、PWA方式ではなくWPA方式がニューディール政府の公的雇用拡大の主流になっていった理由である。そこには明らかに、ニューディール財政支出のあり方が、均衡予算主義的思考によって強く制約されていた事実がみてとれるであろう。では、租税政策についてはどうであったろうか。

均衡予算主義がニューディール財政のあり方を強く制約した点は租税の面でも同様である。膨大な赤字の予想に直面して、フーバ大統領は1932年、「平時、史上最大の規模の増税<sup>(32)</sup>」といわれるほどの大增税を行っていた。それは、完全雇用水準の国民所得のもとでなら租税収入を一挙に2倍に高めるほどの大增税であった、といわれている。<sup>(33)</sup> かつてない深刻な恐慌のさなかにこのような大增税を断行したこと自体、均衡予算主義の呪縛がいかに強かったかを示しているが、ルーズベルトはこのフーバーの増税をそのまま受け継ぎ少しも減税を行おうとしなかっただけでなく、さらに幾つもの増税を積み重ね、いっそう租税負担を増大させていくことになるのである。以下、この時期の税制改革の主なものを拾い、多少のコメントを加えておこう。<sup>(34)</sup>

1933年には禁酒法の撤廃にともなう酒税の新設、農業調整法（AAA）の制定による加工税の新設、ならびに、全国産業復興法（NIRA）の規定に基づ

(32) Studenski and Kross, *op. cit.*, p. 364.

(33) Chandler, *op. cit.*, pp. 139—40.

(34) 毎年の税制改革についての以下の記述は主として、*Annual Report of the Secretary of the Treasury 1940*, pp. 466—534; 野津高次郎『米国税制発達史』有斐閣、1939年、第4編、による。ほかに、森、前掲書、第3章第3節; 加藤、前掲論文(二)、も適宜参照した。



く資本税と超過利潤税の新設および1934年6月で廃止予定の製造業者消費税と各種雑税の期限延長などがあった。ついで翌34年には、酒税の増徴、個人所得税、遺産税および贈与税の累進制強化、ならびに前年、臨時税として創設された資本税と超過利潤税の恒久税化などの措置がとられている。すでにみたように、この時期には救済支出を中心にして政府支出が急テンポで膨張していき、他面でこれを賄うための増税努力も大に行われていたことがわかるのである。

1935年には、大所得、大財産および大法人に対する重課の性格を強くもつ税制改革が実施されたことが特徴的である。個人所得税付加税の累進制がいっそう強化され、その最高税率が59%から75%へ引き上げられたのをはじめ、遺産税の最高税率も45%から52.5%へ高められた。また法人所得税に初めて累進制が導入され、一率13 $\frac{3}{4}$ %であった税率が所得段階に応じて12.5%、13%、14%および15%の4段階に区分されたことは、アメリカ法人税史上、画期的なことであったといってよい。それに応じて、大会社がより小さな小会社への利潤の分割を装うことによって累進課税を免れるのを防ぐために、法人受取配当に対しその10%に限ってではあるが課税が行われるようになったことも見落とせない。さらに、超過利潤税も増徴・累進化され、資本税の税率も大幅に引き上げられた。ほかに、同年8月の社会保障法制定にともなう社会保障税の新設があった。

最初、同年6月の教書でルーズベルトが提案した税制改革案は、この実現された改革よりもいっそうラディカルなものであって、これについては、「大統領の租税計画は明らかに、追加的収入を調達することよりもむしろ社会的経済的不公平を正すことを企図したものであった<sup>(35)</sup>」とか、「この教書は課税を社会政策の武器と考<sup>(36)</sup>えている」とかの指摘が行われている。不公平是正の

(35) Studenski and Kross, *op. cit.*, p. 421.

(36) Schlesinger, *op. cit.*, vol. 3, p. 328. 訳, III, 282ページ。

意図が強かったのは事実のようであるが、しかし、かといって増税増大目的がなかったわけではない。前記の教書でルーズベルトは、この増税提案が立脚している原則の一つは「十分な租税収入」であり、いま一つは「租税負担の公平な配分」であると述べ、増税増大が不公平是正と並んで重要な課税目的であることを明言している。<sup>(37)</sup> 増税増大目的がなかったというより、むしろ社会的目的を強く伴った増税増大政策であった点に、この年の税制改革案の特徴があったと考えるのが適切であろう。

翌36年3月には留保利潤税 (undistributed profits tax) が提案されるが、その提案理由はきわめて明瞭である。同年1月、農業調整法が最高裁判所によって違憲とされ、加工税収入が失われることになるとともに、退役軍人年金の先払いが大統領の拒否権を乗り越え議会によって決定され、支出の増大が不可避となった。こうして、予算均衡の見通しをうるためには増税の大幅な増大が不可欠となったことが、同税が提案されるに至った理由である。<sup>(38)</sup>

税制改革提案の骨子は、一方で、留保所得に対し法人純所得中に占めるその比率の上昇につれて累進的に高まる率でもって課税される留保利潤税を新たに設け、他方、これと引換えに既存の法人関係3税（法人所得税、資本税、および超過利潤税）の廃止を行うというもので、それによって差引き6億2,000万ドルの純増収が生じるものと予定されていた。<sup>(39)</sup> 1936年度の連邦租税収入は総額で39億ドルほどであったから、これとくらべてみてもきわめて多額の増収が見込まれていたといえる。その背後にあったのは、当時の税制のもとでは、会社を支配する大株主は利潤を留保すれば高い累進税率による個人付加税を免れることができたところから、法人利潤の多くの部分が留保されていたという事実である。財務省の推計では、1936年1年で45億ドルもの

(37) Roosevelt, *op. cit.*, vol. 4, p. 271.

(38) Roosevelt, *op. cit.*, vol. 5, p. 103.

(39) 野津, 前掲書, 509ページ。

利潤が留保され、それが株主に分配された場合に比べて13億ドル以上の税収の損失が生じるものと計算されていた<sup>(40)</sup>。この租税の大きな水漏れを防ぎ、<sup>(41)</sup> 税収の多額の増大を可能にする租税として、留保利潤税は選択されたのである。

留保利潤税は上院で強い抵抗を受け、結局、当初案にくらべて累進制を著しく弱められた形でもって議会通过する。他方、既存の法人諸税については、多少の手直しののち維持されることが決まる。しかし、ビジネスはこの緩められた形の留保利潤税にもなお強く不満で、議会を動かし、1938年にはその負担をさらに大幅に軽減する法案を大統領の署名なしに成立させ、翌39年には大統領の反対を押し切ってついにその廃止を決定させることになるのである。

1937年には、35年や36年のような衝撃的な提案はなかったが、代りに、税収確保のための地道な努力が行われていることが見落とせない。財務省はこの年、個人所得税と法人所得税の税収が失望的なものを知って調査に着手し、持株会社の設立その他の手段によって広範な租税回避が行われているのを発見する。これに基づいて、この租税回避を防止する措置を盛り込んだ1937年歳入法の制定をみることになるのである。この歳入法は、2年このかた、ビジネスの間に大きな憎しみをかきたてることのなかった初めての租税立法で

(40) Roosevelt, *op. cit.*, pp. 105—6.

(41) ストゥデンスキとクロスは「大統領とそのケインズ的な助言者たちは、貯蓄に懲罰的な租税をかけ、貯蓄をする高所得グループから消費をする低所得グループへ民間資金を移転させることによって購買力を増大させる手段として、租税と支出の計画を用いようと決心していた」と述べ、そのことが留保利潤税提案の一つの理由であったように言っている (Studenski and Kross, *op. cit.*, p. 422)。しかしシュレジンガーは、こうした議論は「ルーズベルトもモーゲンソーもほとんど関知しなかったと思われる議論」だとしている (Schlesinger, *op. cit.*, vol. 3, p. 506. 訳, III, 418 ページ)。

(42) 宮島洋「現代租税政策の形成過程——アメリカ連邦法人税について——」(『証券研究』第33巻, 1972年2月) 226—32ページ。

あったといわれている。<sup>(43)</sup>

以上が、1937年までに行われた税制改革の提案ないしその結果のあらましである。このときまでの提案の全てが租税収入の増大を第1目的としていたとはいえないかも知れないし、また全ての提案が原案どおりの形で成立したわけでもないが、全体としてみれば税収増大の意図が、税制についての政府の提案とその現実の変化を規定したもっとも有力な要因であったとみることに異論はないであろう。<sup>(44)</sup> そのような租税政策へとニューディール政府を駆り立てたものこそ、この政府の均衡予算への執着であり、赤字抑制努力であった。均衡予算主義はニューディール政府の支出政策のみならず、その租税政策のあり方をも強く縛っていたことがわかるのである。

さて、主としては景気回復の進行の結果として、しかしまたある程度は以上でみたような財政努力の成果もあって、1937年初めには、ニューディール財政はそれが念願とした予算の均衡にいま一步のところまで近づいているかのようにみえた。ルーズベルトがこの年1月の予算教書で「われわれはまもなく……公債償還のための財源をも含めて均衡予算を達成することになるであろう」と誇らしげに述べたことは、前にも引用したところである。だが、その前途には思わぬ伏兵が存在していた。ニューディール財政が均衡に近づ

(43) Studenski and Kross, *op. cit.*, p. 423.

(44) ストゥデンスキとクロスはニューディールの租税政策を3期に分け、第2期である「1935年から1938年までは、富の配分の平等化、小企業と大企業の競争条件の平等化、および遊休法人貯蓄と想定されるものを積極的な消費購買力に転換すること、といった非財政目的のために課税が用いられた」時期だとしている(Studenski and Kross, *op. cit.*, p. 419)。しかし、非財政目的があったのは事実としても、それだけでこの時期の租税政策が律せられていたように考えるのは適当でない。「1935年および1936年の租税立法は、国庫収入の増加を主目的としたそれ以前のニューディール税法とは、その動機において明白に異なっていた」というスミシーズの記述も、この時期の租税政策の性格について一面的な、税収増大目的が欠如していたかのごとき誤った印象を与える恐れがある(A. Smithies, *American Economy in the Thirties*, in *The American Economic Review*, Supplement, May 1946, p. 13)。

き、連邦財政の需要創出効果が急速に低下したまさにその事実が有力な条件となって、1937年恐慌の勃発をみることになるのである。

この恐慌はアメリカの歴史のうえで例をみない激烈な恐慌であったことが知られている。1937年8月から38年5月までの9か月間に工業生産は33%も低下し、33年以降の上昇の6割以上が一挙に失われた。この苦い経験は、ニューディール政府の均衡予算主義を変えたであろうか。変えたとすれば、それはどの程度にであったろうか。

### 3 1938年以後の変化

1937年恐慌に対するルーズベルトの当初の反応はきわめて古典的であった。彼は1938年1月3日提出の予算教書のなかで、前年秋に始まった景気後退によって税収の見通しが狂い、39年度にも均衡財政が実現できそうになってきたことへの言訳を長ながと述べたあと、「政府収入の伸縮に応じて伸縮できる」経費として公共事業費をとりあげ、その削減を勧告して次のように言うのである。「私は本年、こうした項目〔公共事業費〕の削減を勧告する。その理由は、第1には政府収入が予想を下回る見通しだからであり、第2には公共事業支出は他の方法ほど多くの雇用を提供しないからである。」<sup>(45)</sup>

ここにはまだ、財政を国民経済のバランス・ファクターとして景気政策的に運用しようとする態度は少しも見られない。見られるのは、予想される租税収入の減少に合わせて政府支出を削減し、なお一歩でも財政収支をバランスさせる方向へ近づこうとする均衡予算主義の態度でしかない。実際、こうした支出削減が行われれば、税収の減少にもかかわらず39年度の赤字は9.5億ドルにとどまり、38年度の赤字見込額10.9億ドルにくらべて僅かながら減少するものと予想されていたのである。<sup>(46)</sup>

(45) F. D. Roosevelt, *The Public Papers and Address of Franklin D. Roosevelt*, London: Macmillan, 1938 vol., 1941, p. 18.

(46) *Ibid.*, pp. 21—2.

景気の悪化がいつそう進むなかで、これに対していかなる対策がとられるべきかをめぐって、政府部内で暫くのあいだ熱烈な論争が続けられていた。当初は、さきの予算教書にも反映しているように、財務長官モーゲンソー (Henry Jr. Morgenthau) に代表される均衡予算派が有力であった。しかし景気の落込みが深まるにつれて、ホプキンズ、イッキーズ、エクルズ (Marriner Eccles 連邦準備制度理事長) らの支出増大派が勢力を増し、ついにルーズベルトの説得に成功するに至る。こうして、1938年4月14日の特別教書の提出をみることになるのである。<sup>(47)</sup>

ルーズベルトがこの教書のなかで提案した不況対策には三つの柱があった。<sup>(48)</sup> 第1は WPA の支出を中心とする15.5億ドルの追加的救済支出であり、第2は財務省保有金14億ドルの不胎化解除および銀行準備必要額の7.5億ドル減額による信用の拡張であり、第3は公共事業および住宅建設への14.6億ドルの支出ないし貸付である。みられるように、多額の追加支出が要求され、均衡予算目標の追求が一時棚上げされているが、それだけではない。第3の対策は「新事業による国民購買力の追加」というマクロ経済的目的をもって提案されており、新たな視点を含んでいることに注目しておかねばならない。<sup>(49)</sup> フィスカル・ポリシー的見地からは、この時の決定は「きわめて重要な決定」<sup>(50)</sup> であったと位置づけられるのである。

翌39年1月3日の予算教書では、連邦政府財政を国民経済の安定化要因とみる観点がいつそう強まってきている。たとえば前年の支出増大決定についての、「昨年、私は景気の下向スパイラルを阻止するために雇用救済、公共事業、その他の関連支出を勧告した。そのとき勧告された計画が、景気と雇用

(47) Leuchtenburg, *op. cit.*, pp. 244—7. 訳, 194—6 ページ; Stein, *op. cit.*, pp. 102—4.

(48) Roosevelt, *op. cit.*, pp. 226—30.

(49) *Ibid.*, p. 228.

(50) Stein, *op. cit.*, p. 109.

の現在の上昇運動に大いに貢献したのだと私は信じている<sup>(51)</sup>」という自賛の文  
言に、それが示されている。そうした面では確かに、「大統領は『ニュー・エコノ  
ミクス』の方へいっそう接近した<sup>(52)</sup>」ということができるであろう。

しかし、ニュー・エコノミクスだけがこの教書に含まれていた思想ではな  
い。ルーズベルトはこの教書において、一方における税収の落込みと他方に  
おける支出水準の上昇の結果として、1939年度および40年度の財政収支につ  
いて、前年度予算教書での見通しとは大きく異なり、38年度にくらべてはる  
かに多額の赤字が発生することになるものと予想しなければならなかった。<sup>(53)</sup>  
こうした状況を背景としながら、彼は、租税収入が国民所得水準に大きく依  
存することを強調し、現在600億ドル前後の国民所得が700億ドルになれば租  
税収入は60億ドルに、800億ドルになれば80億ドルに、そして900億ドルにな  
れば106億ドルに増大するだろうという財務当局の推計を紹介するのである。<sup>(54)</sup>

この議論の脈絡で重視されているのは、国民所得水準の上昇→租税収入の  
増大→予算均衡の回復、という関連である。すなわち、景気回復の必要性は  
租税収入増大という目標に結びつけて説かれているのであり、国民所得水準  
の上昇を均衡予算達成に必要な道程とみる見地が強く押し出されているので  
ある。ルーズベルトが財政を国民経済安定化要因としてみる見地を強めつつ  
あったのは事実としても、同時に均衡予算という目標も捨ててはいない。二

(51) Roosevelt, *op. cit.*, 1939 vol., 1941, p. 45.

(52) Studenski and Kross, *op. cit.*, p. 408.

(53) 財政収支の実績と予想について下表のような数字が、この教書で示されている（単  
位：100万ドル。Roosevelt, *op. cit.*, pp. 38—40）。

	実 1937	績 1938	予 1939	想 1940
収 入	5,294	6,242	5,520	5,669
支 出	8,442	7,626	9,492	8,995
赤 字	3,148	1,384	3,972	3,326

(54) Roosevelt, *op. cit.*, p. 37.

ュー・エコノミクスへの接近と伝統的見地の維持という二重の性格が、この教書には含まれているといえるのである。この点は翌年度の予算教書でも変わっていない。

1940年1月3日の予算教書では、1933年以来の赤字財政支出が国民所得水準や民間雇用に好ましい影響を与えてきたことが力説されたあとに、次のような文言が続いている。「政府はこうした財政政策の賢明な行使に対して重大な責任を負うものである。政府は、景気後退の時期には経済活動を支えるためにその信用を使用する知恵を、そして、経済的繁栄の時期にはそれを差控<sup>(55)</sup>え、公債を償還する勇気を、持たねばならない。」

ここで表明されているのが、財政政策を国民経済の安定化要因として運用することの必要性和重要性についての認識であるのは明白だが、それとは異質の要素が、この教書にもまた含まれていることを見逃すべきでない。1941年度の財政収支は、支出が84.2億ドル、収入が62.5億ドルで、差引き21.8億ドルの赤字になるものと予想されていた。この赤字額はすでに、1940年度に対して予想される39.3億ドルの赤字（支出91億ドル、収入51.7億ドル）にくらべてかなり小さい。そうしたなかで、ルーズベルトは臨時軍事費の増加を賄うのに必要だという理由で、新たに国防税（national defence taxes）をかけることを提案する。予想される税収は4.6億ドルであるから、これを入れると41年度の赤字見込み額は17.2億ドルに減少し、40年度のその半分以下になる。<sup>(56)</sup>ルーズベルトはなぜこの時点で、このような増税とそれによる赤字縮小の措置をとることを必要としたのであろうか。われわれはそこに、彼の均衡予算目標への根強い執着をみることができると考える。

この予算教書が提出された1940年1月の時点のアメリカ経済は、まだ好況というには程遠い状態にあった。この月の失業者は数にして1000万人を大き

(55) Roosevelt, *op. cit.*, 1940 vol., 1941, pp. 12—3.

(56) *Ibid.*, pp. 10, 20.



く凌駕し、率でいって15.5%を越えていたと推計される。<sup>(57)</sup> 経済がなお厳しい不況状態にあったのは明白であり、景気政策的にはいっそう大胆な景気刺激策こそが必要とされる状況であったといわねばならない。他方、公信用の状態もきわめて良好で、ルーズベルト自身、この教書のなかでそれを誇り、「連邦政府の信用がこれほど高かったことはいまだかつて例がない。……公債に<sup>(58)</sup> 関する限り、わが国の将来についての不安には何の経済的根拠もない」と述べたほどであった。公信用の面からいっても、公債の発行が抑制されねばならない事情はなかったことが明白である。

これらの事実を振返ってみると、この時点での増税要求はニュー・エコノミクスの観点からは説明できないばかりか、それとは矛盾するものであったと考えるほかない。これを説明しうるのは均衡予算主義という、それとは異質の見地であり、目標である。ルーズベルトが財政政策の所得・雇用効果を重視するに至っていたことは強調されねばならないが、同時に均衡予算主義<sup>(59)</sup> がなお命脈を保っていたことも見過ごされてはならない。大量の失業が存在し、連邦政府の信用が無類に強固であるなかで、増税とそれによる財政赤字の縮小へと彼を駆り立てたものは、この伝統的規範にほかならなかった。こうして彼は、一方で赤字財政を賛美し、他方でそれに反撥した。赤字財政に対するアンビバレンス——それこそがニューディール末期の財政政策を規定した特質であったといえるのである。

(57) Howard, *op. cit.*, p. 856; G. H. Moor (ed.), *Business Cycle Indicators*, vol. 2, Princeton, 1961, p. 123.

(58) Roosevelt, *op. cit.*, pp. 23—4.

(59) ハリスは次のように書いている。「1940年度予算においてはじめてルーズベルトは財政についての新しい教理を賛美した。しかし彼が改宗者になっていなかったことは、予算局に彼が提出した戦後最初の予算案に彼が鉛筆書きで、国債はできるだけ速かに償還すべきであるという意味のことを書き添えた事実によって示されている。」(S. E. Harris, *John Maynard Keynes*, New York, 1955, p. 192. 塩野谷九十九訳『ケイズ入門』東洋経済新報社, 1957年, 268ページ)

以上、主として毎年の予算教書に依拠しながら、また他の資料も幾らか参照しつつ、ルーズベルトないしその政府の財政観と財政政策の推移を跡づけてきた。これを踏まえていえば、ニューディール財政は、景気政策的観点からはいかなる性格をもつものとみることができるであろうか。最後にこの点について若干、言及しておきたい。

ニューディール財政が呼び水政策 (pump-priming policy) あるいは補整的財政政策 (compensatory fiscal policy) なる概念をあてはめて解釈されることが多いのは周知のとおりである。呼び水政策とは、不況に落ち込んだ経済がそれ自身の力で景気を回復させることができないとき、政府が財政支出を呼び水として注入し、需要を喚起する政策を指している言葉で、一定額の財政支出が行われると、それ以後は政府の助けを借りなくても景気回復の達成へと進む力が、経済の内部に備わっているという楽観的な見方に支えられていることがその特徴である。これに対して補整的財政政策は、財政政策による需要水準の調整が不断に必要とされるという認識に基づいて行われる政策で、大別して、不況期には需要の喚起が、逆に繁栄期には需要の抑制が必要だとみる循環的補整政策 (cyclical compensatory policy) の考え方と、財政による不断の需要水準の引上げが必要だとみる持続的赤字財政 (continuous deficit financing) の考え方が当時あった<sup>(60)</sup>。1937年までのニューディール財政がそのいずれにも該当しないことは改めて述べるまでもない。その時期までの財政支出がもっぱら受領者の直接的利益を目的としたものであり、雇用や所得の水準に対する間接的効果を狙いとしたものではなかったこと、財政の赤字が意図されたものではなく公言された政策の失敗を示すものでしかなかったことは、すでにやや立ち入ってみたところである。<sup>(61)</sup>

(60) Studenski and Kross, *op. cit.*, pp. 407—9 ; Kimmel, *op. cit.*, pp. 192—204.

(61) もっとも、1937年までにも呼び水政策的意図を思わせるような発言がないわけではない。たとえば、1936年1月3日の予算教書には「明日の剰余を可能ならしめつつあ

れでは1938年以後の財政についてはどうであろうか。

われわれはすでに、1940年1月の予算教書における「政府は、景気後退の時期には経済活動を支えるためにその信用を使用する知恵を、そして、経済的繁栄の時期にはそれを差控え、公債を償還する勇気を、持たねばならない」というルーズベルトの発言を引用しておいた。ここに表明されているのはまさしく循環的補整政策の考え方にほかならないが、しかし彼の現実の財政政策がそれによって一元的に説明できたわけではない。同時に他方で、均衡財政目標の達成という伝統的規範によって彼が強く制約されていたことはすでに指摘したとおりであるし、その点は39年1月の予算教書についていっても同様であった。そうした事実を合わせ顧みるならば、ニューディール末期の財政政策は循環的補整政策の理論に合致していたというより、均衡予算目標によって制約され、水割りされた循環的補整政策であったとみるのが実態に近いと思う。<sup>(62)</sup>

---

るのは今日の赤字であることをしっかりと認識し、われわれが描いたコースを前進しよう」と述べた箇所がある (Roosevelt, *op. cit.*, vol. 5, p. 21)。しかし、これにこだわっては木を見て森を見ない結果になるだろう。この点の解釈としては、「現実的にみれば、呼び水理論は経済的逆境のもとで生じた連邦収入に対する支出の超過を、理論的に正当化する役割を果たしたに過ぎない」とみるキンメルの指摘や、呼び水の言辭は「他の根拠によって選ばれた政策を正当化するための論拠の一部であった」とするスタインの指摘が正しいと思う (Kimmel, *op. cit.*, p. 217; Stein, *op. cit.*, p. 60)。チャンドラーも、ルーズベルトが最初から総需要増大を目的とした財政政策を追求したというのは「神話」に過ぎないといっている (Chandler, *op. cit.*, p. 136)。

(62) ストゥデンスキとクロスは1938年以後のニューディール財政について、「政府の財政政策はいまや補整的赤字財政の原理によって支配された」と述べているが (Studenski and Kross, *op. cit.*, p. 409), そのように割切っては一面的な見方になるであろう。